英美新三国政府开放数据用户参与的经验与启示*

■ 代佳欣
西南交通大学公共管理与政法学院　成都 610031

摘　要：[目的/意义]针对英美新三国政府开放数据用户参与案例的研究，探索政府开放数据用户参与的国际经验与中国路径。[方法/过程]基于第三份《开放数据晴雨表》的统计数据，利用政策文本分析法和案例研究法，系统梳理英美新政府开放数据用户参与的价值定位、主体权责和实现机制，破解为什么参与、谁参与和怎样参与等政府开放数据用户参与的关键问题。[结果/结论]通过实践案例研究，结果显示英美新三国政府开放数据用户参与形成了供给主导型、平衡控权型和供需适配型等基本模式。我国政府开放数据用户参与的发展，应立足于以助益民生服务和创造数字经济价值为核心的阶段性价值定位，健全用户参与组织架构、明晰参与主体及其权责、完善制度保障体系，构建供需双侧的实现机制。

关键词：政府开放数据　用户参与　多案例比较　数字治理
分类号：G203
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2021.06.003

1 引言

开放数据本身不是目的，用户参与创造公共价值才是政府开放数据的目的。用户参与，既是构成政府开放数据的本质内涵，也是政府开放数据实现公共价值的有效机制。2015年，国务院制定《促进大数据发展行动纲要》，明确要求"通过政务数据公开共享，引导企业、行业协会、科研机构、社会组织等主动采集和开放数据…通过应用创新开发竞赛、服务外包、社会众包、助推计划、补助奖励和应用培训等方式，鼓励企业和公众发掘利用开放数据资源"[1]，强调了政府开放数据的多主体参与，并对参与主体与形式进行了规划。国家工业与信息化部在《大数据产业发展规划(2016-2020年)》中指出要"鼓励开发者、企业、研究机构积极参与大数据开源项目，探索大众参与的数据治理模式"[2]。国家发改委也针对政府开放数据共享制度不完善、顶层设计落后等突出问题，在《关于组织实施促进大数据发展重大工程的通知》中重点提出要"建立完善公共数据开放制度和建立统一的公共数据共享开放平台体系"[3]。然而，由于我国政府开放数据起步较晚，现阶段政府开放数据用户参与情况仍然滞后。如，从政府开放数据主体间分工协同制度来看，"应由哪一个部分来主管这项工作，部门能力如何，体制架构和工作机制是否到位，都是面临的现实难题。"[4]根据复旦大学与国家信息中心发布的《2019中国地方政府数据开放报告》，仅在"5.62%的数据平台上发现公众利用政府开放数据产生有效服务应用，主要集中在交通出行、教育科技、卫生健康和城建住房等方面，公众利用政府开放数据的成果量少，类型较单一，覆盖面小，质量不高"[5]；加之地方政府存在"选择性公开和单向度公开数据"的弊端[6]，导致公众参与的能动性整体不足。总体而言，我国政府开放数据用户参与滞后的原因集中在政府开放数据用户参与的政策体系不健全、主体及其协同关系不明确、公众参与能动性不足等方面。从这个意义上讲，我国政府开放数据用户参与借鉴先行国际经验十分必要。2016年4月，万维网基金会发布第三份《开放数据晴雨表》(Open Data Barometer)全球报告，对92个国家和地区的数据开放水平作了系统评估，结果显示英国、美国和新加坡三国表现优异[7]，本文将系统梳理和比较这些国家在政府开放数据用户参与中的先进经验，为我国政府开放数据用户参与提供有益借鉴与启发。

* 本文系国家社会科学基金青年项目"农民工基本公共服务可及性的实现机制研究"(项目编号:20CZZ025)和教育部人文社会科学研究规划项目"农民工基本医疗卫生服务可及性的影响因素与改进机制研究"(项目编号:19YJC810002)研究成果之一。
作者简介：代佳欣(ORCID:0000-0001-6822-1991)，助理研究员，博士，硕士生导师，E-mail:daixiaoyuzi@163.com。
收稿日期:2020-10-12　修回日期:2021-01-14　本文起止页码:23-31　本文责任编辑:易飞

2 研究现状

国内外既有研究主要聚焦于两方面：一是解答政府开放数据用户“为何参与”“谁参与”的问题，为政府开放数据用户参与的经验研究提供基础理论铺垫；二是力图破解政府开放数据用户“怎样参与”的问题，通过对不同国家政府的实践经验作个案深描或多案例比较。关于“为何参与”的问题，F. Wijnhoven、M. Ehrenard 和 J. Kuhn 认为开放政府的本质目标就是吸纳公民参与公共部门开放数据活动[8]。徐慧娜、郑磊和 P. Theresa 则具体指出政府开放数据共享“有利于政府数据再利用、激发社会创新和创造商业经济价值”[9]。W. Christopher 发现搭建开放政府数据伙伴关系能“帮助政府变得更加透明、负责和响应本国公民计划”[10]。针对“谁参与”的问题，张涵和王忠认为政府开放数据参与的主要对象是“国际间合作、政府与公众合作”[11]，而周文泓却主张“国内外政府、社会机构及公众”等不同利益主体都应参与到政府开放数据过程中[12]。

针对英国、美国和新加坡政府开放数据用户参与经验的既有研究，形成了一些代表性观点。有学者以开放数据平台为切入点，研究各国政府开放数据用户参与的有效做法。U. Sivarajah、V. Weerakkody 和 P. Waller 等运用个案分析法研究英国地方政府开放数据公民参与经验，发现构建网络参与平台有益于公民利用开放数据，也可以促进更多事实性、基于证据和透明的公共政策制定[13]。进一步地，吴湛微和禹卫华从跨层次平台交互的角度，指出美国纽约市 DataBridg、洛杉矶 LAOpenData 和全美数据统合平台 Data. Gov 等跨层级数据平台建设对激活用户参与有积极作用[14]。陈美立足于平台功能，研究了新加坡政府在开放数据平台 Data. Gov. sg 上特别设立的“开发者专区”，该专区使得用户能够遵循“数据集使用规范”，享用政府提供的 API 等资源工具[15]。另有学者探析多元合作的方式，如孟小峰认为英国政府主导“人工智能实验室与开放数据研究所建立‘数据信托’实验点”，通过政企研合作，促进多集团参与和共享开放数据[16]。武琳和伍诗瑜从公共服务供给的角度，指出英国政府开设了开放数据的培训课程，向公众提供免费线下开放数据讲座，在人才培养上推进了政府开放数据用户参与[17]。

综观之，学界在政府开放数据用户参与的国际经验方面已有一定研究，在梳理各国经验做法上做了不少工作，但在知识积累上突出表现出两点薄弱之处，一是缺乏对政府开放数据用户参与概念的清晰界定，导致既有研究对政府开放数据用户开放经验研究的分析维度和框架不明确；二是针对类似英美新三国政府的多案例比较研究缺乏，既有研究多是对单一国家政府开放数据用户参与经验作叙述性分析，未能很好归纳出三国经验差异性和同质性，对我国政府开放数据用户参与的发展提供具有比较意义的参考。鉴于此，本文依据第三份《开放数据晴雨表》的统计数据，采用政策内容分析法和多案例比较法，对英国、美国和新加坡政府开放数据用户参与的经验作系统梳理及比较。

3 政府开放数据用户参与的国际经验

政府开放数据用户参与的本质内涵是指将不同利益用户引入政府开放数据全生命周期的交互过程，用户参与的价值定位、主体及权责、实现机制是破解政府开放数据为何参与、谁参与和怎样参与等问题的关键逻辑点，也是理解政府开放数据用户参与过程的核心维度。

3.1 政府开放数据用户参与的价值定位

为将用户参与开放数据上升为政策意志，英国内阁办公室对用户参与的价值定位作了明确界定，指出“政府与用户之间的对话能力建设能创造更大的公共价值。政府需要保证建立健全参与模式，敦促双向对话…了解发布的数据集是什么、在什么时间段发布、以多样化和更灵活的方式与最前沿的人保持密切联系。”[18]从政策内容看，政府有着力推进不同用户实质性参与开放数据过程的动机。传统意义上政府只将掌握的数据推送出来，无法在所有情形下测度公共数据被用户使用的程度以及评价数据再生产和创造价值的程度，因而政府从单纯数据供给转变为吸纳参与。美国联邦政府公布的《透明与开放政府备忘录》(Transparency and Open Government Memorandum)中明确提出“鼓励联邦政府内部、各级政府间以及其他政府机构与私人机构建立合作伙伴关系提高政府效率”[19]。进一步地，在《电子政府：建设 21 世纪平台为美国人民提供更好服务》(Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People)政策中，规定“政府开放数据不仅为政府机关使用，要为公众、非营利团体和私营部门等使用”[20]。可见，美国政府早期制定的开放数据政策中就强调了用户参与的目的是与政府建立合作伙伴关系。新加坡政府将数据开放的战略价值定义为“通过政务数字化，更好地链接市场和公民”，其《电子政府行动计划 II》(E-government Action

Plan II)提出建立 e-citizen 基础平台,政府数字化治理的目标是服务于政民关系的构建[21]。《智慧国家 2015 总体规划》(Intelligent Nation 2015Master Plan,IN2015)作为新加坡政府数字治理的顶层设计,也明确指出"邀请民间企业、科研机构和研发者等共同参与国家信息通讯政策体制的发展完善"[22],探索政府与民间横向合作更优方案。

3.2 政府开放数据用户参与的主体及权责

英国作为政府开放数据的先行国家,其内阁和议会先后设置了公共数据集团(Public Data Group,PDC)、数据战略委员会(Data Strategy Board,DSB)和开放数据研究院(Open Data Institute,ODI),赋予这些机构不同的职能,并让不同类型用户参与开放数据[23]。其中,公共数据集团聚焦公共数据源,由掌握高质量公共数据的职能部门(诸如气象局、地震局和工商局等)构成,在生产数据及设计开放协议的过程中,吸纳个体研发者和专家等参与。而数据战略委员会负责开放数据市场,其下属的开放数据用户小组(Open Data User Group,ODUG)成为公共数据需求和供给的桥梁,牵头外国公司、公共企业和公民等表达数据需求并使用。开放数据研究院则聚焦开放数据商业化,核心职能是协同创新型中小企业、民间社会组织及研发者创新开放数据业务,创造商业和经济价值。由此可见,英国对开放数据用户的定义是广域意义上的,在开放数据组织架构下,政府与社会、市场、个体和国际组织等多边主体构建起合作协同关系。美国是最早推进政府开放数据的国家之一,奥巴马执政期间掀起了"开放政府"改革,先后组建了管理与预算办公室(OMB)、联邦首席技术官(FCTO)、总务管理局(GSA)和数字服务创新中心(DSIC),分别负责政府开放数据的统筹协调、政策规划、后勤保障和技术支持,由于职能分工不同,数字服务创新中心与企业、社会机构和公众等用户交互的机会更多[24]。新加坡自上世纪 90 年代起就将信息通讯技术作为国家改革战略,这为政府开展数据开放奠定了坚实基础。数据中心委员会、财政部、信息通讯发展管理局、公共服务系统委员会、信息通讯技术委员会、公共领域信息通讯技术指导委员会和审查委员会等机构形成了政府开放数据的多边治理结构。近些年,为促进政府开放数据的用户参与,新加坡政府成立了由公共部门、科研机构和民间企业等多主体共同组成的"国家信息通信能力鉴定中心"(Infocomm Competency Council)[25],专门负责公共数据管理与数据质量监测。

3.3 政府开放数据用户参与的实现机制

3.3.1 英国"制度-管理-执行"三位一体的实现机制

英国主要围绕"制度层-管理层-操作层",通过制度保障机制、政府治理机制和执行操作机制等推动用户参与开放数据过程。

(1)体系化的制度保障机制。英国自 2009 年至今,通过健全制度体系,保障用户参与政府开放数据的权利。以政策时间为梳理线索,英国国家档案馆发布《信息权利小组报告》,"提倡政府、行业和第三方平台使用政府信息通讯技术,提出公民获取信息数据的工具,赋权公民评价和完善数据。"[26] 2010 年正式启用 Data. gov. uk 门户网站。2013 年内阁制定《抓住数据机遇:英国数据能力策略》政策,着重要求"优化公民参与方式,改变服务政策和责任承担方式"[27],从技术、基础设施、软件和协作、安全共享和链接数据等方面提出改善用户数据处理能力。在《G8 开放数据宪章英国行动计划》中确定了围绕与民间社会组织和公众合作,支持国内外共享数据创新者,确定高质量和具备价值衍生性的数据集。同样围绕数据价值评估,内阁办公室进一步出台《透明度与开放政府》制度,强调公共部门协同数据用户开发项目,增进数据库的用户价值评估。进一步地,《英国开放政府国家行动计划 2016-2018》将推进民间社会参与开放数据纳入政策议程,指出"英国政府要使所有地方政府更具参与性、开放性和对用户负责。持续致力于民间社会参与,利用 OGP 平台继续深化和扩大与民间的对话政策发展。"[28] 2020 年最新发布的《英国开放政府国家计划 2019-2021》直接提出构建开放政府网络(Open Government Network),吸纳商界、民间团体、第三部门和市民等用户的政策建言,利用开放政府伙伴建立国际对话,形成基于国内外政治参与制度的开放对话机制[29]。英国通过制定及持续完善开放政府用户参与的制度政策,从多角度保障和直接推进了国内外多类型用户参与开放数据的权利。

(2)政府参与型治理的调适机制。英国政府锚定取得全球领先的开放数据地位,改善政府治理机制,为实现用户参与开放数据提供治理层面的基础。政府治理机制的转变主要体现在 3 个方面:①公共财政制度改革。卡梅伦政府执政期间关注减少财政赤字,通过开放数据创造更好的公共支出效益,在 2013-2015 年英国开放政府伙伴关系行动计划更专门强调财政透明度规划。公共财政的结构性调整,既是为开放数据运行提供财政支出保障,更是通过拉动开放数据用户参

与创造价值,实现公共支出效益,缓解各级政府财政赤字及风险。②政府改进数据服务透明度的标准和协议。例如信息政策与服务部门确定了政府的“透明议程”和公共数据原则,《透明和开放数据》政策更详尽规定了公共数据的格式、可及性和获得性[30]。进一步地,内阁办公室颁布了《国家信息基础设施(National Information Infrastructure,NII)执行文件》,从安全、用户中心、良好管理、可信赖、稳定性、灵活性、互联性和实用度等方面,再强化数据服务标准[31]。③政府向社会购买服务,其中既包括政府组建开放数据的专家智库,也指通过行政发包向社会个体研发者购买数据服务。英国财政部在《放在前线第一位:聪明政府》报告便任命“L. Berners 率领专家组为政府公共数据开放提供智力支持”[18]。

(3)用户融入的执行操作机制。近年来,英国在开放数据用户参与方面形成了一些具体执行操作方案。从企业参与的角度看,政府通过筛选中小样本数量的公司进行数据上市的前测“Pilot Examination”,从中选取最具创新性的方案,进而增强数据透明度和数据研发。为促进研发型用户参与开放数据,政府设计“Solution Exchange”项目,使研发用户有机会反馈数据使用的效果,并对数据集、网站、线上服务及功能迭代等提供建议。民间社会参与开放数据方面,2015 年 7 月英国内阁办公室与开放政府伙伴(OGP)联合主办了一次用户参与启动活动,来自民间社会和政府的 80 名与会者对行动计划内容进行持续磋商,吸纳了更广泛社会的观点和利益诉求。这次启动活动标志着英国开放政府国家行动计划由多元用户共同创建。紧接着,2016 年伯明翰、曼彻斯特和纽卡斯尔等地举行了区域性用户参与活动,制定了开放政府国家行政计划 13 条承诺细则,内阁办公室在开放政府网络上发布了时间表,让整个参与过程保持透明。这些区域活动扩大了政府与不同用户尤其是边缘群体的对话,提出民众参与数据开放的新领域及需解决的新问题。内阁办公室小组从 2016 年起持续构建平台,旨在打破传统政民协商路径,为公民用户参与评价和问责数据开放公共政策赋权。例如,由政府多个企业开展的利益相关者绘图练习项目(Stakeholder Mapping Exercise),致力于探索如何开发网页,推动交互性更强的数字化参与,掌握用户需求的适配程度,进而评估用户认知、用户参与体验和网络的潜在发展变化。

3.3.2 美国“隐私保护 - 项目制 - 能力孵化”的实现机制

为实现开放数据的用户参与,美国联邦政府主要依托于如下三方面机制:用户参与隐私保护、项目式参与和能力孵化。这三个实现机制共同构成了政府开放数据用户参与的基础、过程和可持续发展要素。

(1)用户隐私保护的基础法规保障机制。隐私泄露风险是阻碍用户参与的关键因素,为此美国联邦政府通过建立健全隐私保护基础法规,强化用户参与开放数据的隐私保护。美国白宫、参议院等权力机构先后颁布了《消费者数据隐私保护法案》《消费者隐私权利法案》《数据保护法案》《美国数据传播法案》《社交媒体隐私和消费者权利法案》《数字问责和透明度以提升隐私保护法案》《关于美国数据隐私立法的最佳方案》等一系列行政法规,一是对大型科技公司和运营商在网上收集用户信息作了明确限制性规定,公司必须提前告知用户个人信息的收集内容及使用情况,对用户知情同意权、拒绝权、数据副本获得权和可携带权等赋权;二是对美国现行的隐私保护架构作了说明。美国联邦政府从信息自由的负战略角度,针对开放数据过程中的用户隐私保护制定了较健全的基础法规,这些行政法规主要对政府和企业等开放数据核心利益主体的行为进行约束,进而保障普通公众的隐私信息安全,更为重要的是,通过隐私保护增进政民信任,激发公众对开放数据的内在参与动机。

(2)项目制用户参与机制。美国政府通过倡导组织形式多样的活动,激发社会参与使用数据和开发数据。例如,大学积分卡项目(University Scorecard),政府通过应用程序编程接口(API)共享数据,进而创建一个数据共享系统,使得这些数据更易访问,公民和教育型社会机构能够在系统中提供有用的可视化工具,增强学生及家庭利用数据分析教育问题的能力,同时,商业开发者可以从中提取更具经济价值的教育数据。此外,联邦预算管理局((Office of Management and Budget,OMB))、科学和技术政策办公室、商务部和小企业管理局等联合建立了一个跨学科的联邦数据开发团队(Federal Data Supporting),该团队为寻求建立稳健性和集成性强的数据管理方案,听取了私营行业、学术界、公务员和公众等用户的评论和建议,为联邦数据开放提供方案框架。随着多主体参与方案框架探讨的深入,又从中产生了新的数据开放用户参与的主题。政府机构、技术公司和非政府组织间合作的“机会项目”(Opportunity Project),旨在将政府公开的数据转化为用户友好的工具,为家庭解决实际问题。在 2019 年 3 月举办的项目演示日,帮助退伍军人、有抱负的技术专家、普通公民与职业和教育机会联系起来。这项活

代佳欣.英美新三国政府开放数据用户参与的经验与启示[J].图书情报工作,2021,65(6):23－31.

动利用联邦统计系统,聚焦于教育服务和劳动力市场,让学生知道最好的课程及由此带来的高薪职业,为求职者提供与需求匹配的工作和职业技能信息[32]。

(3)用户数据应用能力孵化机制。美国联邦政府建立信息政策办公室和专家团队,任命首席信息官和数据推广员,通过举办培训研讨会和宣讲活动,负责将数据意识推向整个社会,提高普通公民对政府开放数据的认知,训练公民参与政府开放数据的能力。2011年,信息政策办公室发起"《信息自由法》费用的首脑会议",邀请公民参与讨论《信息自由法》的费用征收与减免的法案[33]。此后,联邦政府推出"FOIA. gov",列出《信息自由法》相关责任部门开放数据的网站链接,进一步拓宽公民参与的空间。

3.3.3 新加坡"供需双侧"的实现机制

新加坡政府着眼于用户需求和政府内部机构,从"需求"和"供给"两侧同时施策,推进政府开放数据用户参与的深度和广度。

(1)激活用户使用数据采集与交互平台的动力机制。新加坡在2011年建立第一个公众可用的政府数据开放平台Data. gov. sg,该平台集合了70多个公共部门的数据集和100多个应用程序,囊括了可向社会开放的经济、教育、环境、金融/财政、健康医疗、基础设施、社会、科技和交通等领域数据集。以公共数据一站式可及为定位,Data. gov. sg主要通过便于公众理解的图像和文章传达政府数据和分析报告,例如国家生育率、教育资源和社会救济等与公众生活相关度极强的可视化数据。此外,为催化数据开发创造更多经济社会价值,平台专门设置"Developer"研发者专区,为研发者和中小型企业提供实时动态的API应用编程接口,帮助他们随处获取静态表格数据(Ckanapi)和实时数据集(如天气和交通数据)。在遵守政府制定的数据集使用规范前提下,用户能利用公共数据进行商业资讯分析、应用软件开发和政策研究。与此同时,用户能够利用邮件、脸书、推特、媒介、Github等社交媒体和代码托管服务中心等反馈对平台改进的需求。

(2)用户参与开放数据的技能匹配机制。早期信息通讯技术改革经验,使新加坡政府意识到用户数据能力的重要性。继而,新加坡政府以"Infocomm21(2000－2003年)"和《国家IT素养计划》(National IT literacy program,NITLP)两大计划为抓手,实施信息通讯人力资源开发战略,强调培养公民的数据使用水平和电子技术应用能力,并要求政策渗透到社会弱势群体。一方面,新加坡政府为国民信息技术培训注入财政保障,并先后组织包括基层劳动者、家庭主妇、老龄群体等超过35万信息弱势群体进行信息技术培训,使其掌握基础的信息知识和操作技能;另一方面,建设惠民的数据基础设施,在图书馆、学校和公共交流中心配置电脑,让社会弱势群体有机会免费学习体验[34]。这些实施方案不仅促进了新加坡信息通信技术基础设施建设的完善和公共信息结构的整合,还持续推进了政府与底层民众的信息交互,同时,这些政策方案通过关注弱势用户的参与能力和参与感,也增强了政府开放数据政策的普惠性和公正性。

(3)政府内部数据胜任力的持续改进机制。新加坡信息通信发展局组织实施"SOEasy"(Standard ICT Operating Environment)项目,将政府机构内部的信息通信基础设施、业务数据和管理服务流程整合到单一的操作环境中,打造政府开放数据相关机构的标准化咨询通信技术环境,使办公人员实现跨部门、跨层级的数据共享和业务协作[35]。同时,"SOeasy"项目还致力于提高公共部门员工对语音、图像、视频和数据等多元信息的处理能力,改善公共部门的数据胜任力和办公效率。此外,新加坡政府通过向市场招标的方式,吸引供应商竞相参与项目承建,将数据中心基础设施建设及管理维护、IT服务模块设计、消息和协作服务与硬件采购等业务委托给供应商。

(4)政企电子数据交换机制。为增加经济市场的国际化水平,改善行政审批效能,新加坡政府先后建立了贸易网、法律网和医疗网,开展政府与企业的电子数据交换。从用户视角出发,政府审批部门提供在线商业执照服务(Online Business Licensing Service,OBLS),贸易商和商业机构将相应数据提交审核,便可在Tradenet网站上申领业务执照。此外,政府审批部门也为贸易商和商业机构提供电子数据服务。在数据交换过程中,审批部门不仅为贸易商提供了行政审批服务,并且实现了国家贸易数据统计和贸易行为动态监管。

4 英美新政府开放数据用户参与的经验比较

英美新三国政府围绕开放数据用户参与形成了各具特色的经验,梳理三者之间的差异可进一步廓清政府开放数据用户参与的基本模式。同时,英美新政府开放数据用户参与的实践经验也具有诸多共通之处,这些共通因素是推进用户参与的关键所在。

4.1 英美新政府开放数据用户参与的经验差异

英美新三国政府开放数据用户参与经验的差异性首先体现在价值定位上，英国吸纳用户参与的目的在于通过数据再生产创造价值，而这种价值归根结底是为缓解公共财政压力。从历史视角看，新公共管理改革流弊导致巨额财政赤字和负债，使得英国政府在电子政务和数据开放实践中倚重改革创造的财政价值。美国联邦政府对开放数据用户参与的价值定位是建立合作关系以提高政府效率，将政府开放数据用户参与更多视作一场政府内部改革，这也解释了为何美国在开放数据实践中强调反腐和行政透明度。新加坡对用户参与开放数据的价值定位在于政府更好地链接市场和社会，政府通过数据服务搭建桥梁，平衡政府、市场和社会三方之间的权力关系。

其次，政府开放数据用户参与的主体及其权责、组织架构设计也有所区别。英国政府从广域视角界定参与开放数据的用户，着眼建立囊括国际伙伴、社会和市场等多边主体的合作协同关系，整体的组织架构紧紧围绕“开放数据”，并突出政策和研究的组织职能。从美国联邦政府的经验和政策文本看，对开放数据用户范畴的界定相对收敛，在组织架构上重视不同层级政府机构的纵向和横向合作，将财政和数据技术机构作为组织设置的重心。不同的是，新加坡政府将社会作为开放数据用户的核心，政府开放数据的组织架构并不是针对开放数据重起炉灶，而是在信息通信技术改革时期所形成的组织架构上进行调整增补。

最后，英美新三国政府开放数据用户参与的实现机制显著不同。英国政府从制度、管理和执行等方面形成一套系统的用户参与保障支持机制，主要遵循优化供给的思路。美国联邦政府拉动用户参与开放数据的关键着力点在于隐私保护和数据基础法规。可见，美国走的是控权路径，通过平衡数据开放的公权和私权，法律兜底权利以促进用户参与政府开放数据。新加坡政府对用户参与实现机制的设计则从需求和供给双侧共同施策，以需求为导向，持续改进用户参与开放数据的动力和技能匹配，又据此动态调整政府机构自身的数据胜任力和政企交互方式。

4.2 英美新政府开放数据用户参与的基本模式

由英美新政府开放数据用户参与的国际经验差异，可凝练政府开放数据用户参与的基本模式，分别为供给主导型、平衡控权型和供需适配型（见表1）。具言之，从英国政府开放数据用户参与的经验来看，数据开放的利益落脚点在于创造财政。政府通过健全制度保障、改善内部治理方式及政策执行等子机制，推动多边用户实现参与开放数据，体现出政府在数据供给中的主导作用。因而，可将这种用户参与的经验模式归纳为供给主导型。

美国联邦政府的实践经验则呈现出明显的平衡控权色彩，一方面将政府开放数据用户参与的价值锚定为控制公权和塑造廉洁透明政府，另一方面在实现机制上侧重从基础法规上保障私权不受政府运用公权开放数据之侵害，虽然奥巴马执政时代美国数字革命看似轰轰烈烈，但在开放数据用户参与上仍具有保守性和稳健性。

新加坡政府的实践模式可提炼为供需适配型，一是新加坡政府长期重视社会不利群体的数据权利孵化，开放数据平台设计注重可视化和亲民性，政府开放数据的最终目标是链接市场和社会，为其提供数据服务；二是为实现链接和服务的目标，政府提升机构内部的数据胜任力，通过需求与供给双侧的动态适配，促进用户参与开放数据的有效性。

表1 英美新政府开放数据用户参与的基本模式

政府开放数据用户参与的基本模式	典型案例	实践经验
供给主导型	英国	价值定位：数据利用创造政府财政 实现机制：制度保障、内部治理方式、政策执行等
平衡控权型	美国	价值定位：政府绩效改革 实现机制：私权保护的基础法规、控制公权、项目制等
供需适配型	新加坡	价值定位：政府链接市场与社会 实现机制：供需双侧动态适配

4.3 英美新政府开放数据用户参与的经验共识

英美新三国政府推进开放数据用户参与的实践经验，反映出政府开放数据用户参与的几点重要共识，这些共识能够为我国政府开放数据用户参与的推进提供有益借鉴：①明确公共政策愿景和价值定位。虽然英美新三国政府开放数据用户参与的价值定位存在差异，但三国政府都以公共政策的形式，实现开放数据用户参与价值定位法定化，进而将政府开放数据用户参与的价值定位上升为公共政策愿景和法律意志。②构建功能完善的组织架构，明晰主体权责。英美新政府都重视开放数据的组织架构与主体权责，从组织功能设计的角度，分别建立了开放数据的宏观管理、财政、政策部署与实施、数据管理及研究性机构，基于比较完整的政府开放数据组织架构，才能廓清组织内部不同主体间的权责边界，实现组织与不同类型用户的有效对接。③形成系统性制度保障。英国自上世纪90年

代佳欣. 英美新三国政府开放数据用户参与的经验与启示[J]. 图书情报工作,2021,65(6):23－31.

代,持续建立起相对完善的政府电子政务法规,以此作为基础,英国政府施行开放数据改革以来,不断制定保障性制度,健全用户参与政府开放数据的制度体系。同样地,美国联邦政府夯实隐私保护的基础法规框架,并建立先进的数据协议制度;新加坡虽未形成政府开放数据的国家顶层设计,但也通过制定各类公共政策扶持用户参与政府开放数据。④设计多维度的实现机制。英美新政府从不同层次和维度,设计用户参与政府开放数据的多维路径及具体方案。例如,英国地方政府组织区域性质的用户参与政府开放数据活动,促进用户对政府开放数据实际需求的表达;美国政府开发类型丰富的公共项目,吸引公民利用政府开放数据;新加坡政府则提供信息公共服务,提升普通公民对于政府开放数据的可及性。据此,英美新政府通过扩展不同类型用户参与政府开放数据的渠道,实现了用户参与过程的具体化。

由此可见,英美新三国政府开放数据用户参与的经验形成了可资借鉴的共识性因素这些要素是影响政府开放数据用户参与深度与广度的关键变量,给我国政府开放数据用户参与的治理实践带来重要启发。

5 英美新政府开放数据用户参与对中国的启发

针对目前我国政府开放数据用户参与的政策体系不健全、权责主体不明确和公民参与动力不足等薄弱环节,结合英美新三国政府开放数据用户参与的先进做法,本文认为,我国应聚焦价值定位、组织架构、主体权责、制度保障和实现机制等方面,破解为何参与、谁参与和怎样参与等掣肘政府开放数据用户参与的深层矛盾。

5.1 形成阶段性的政府开放数据用户参与价值定位

英美新政府开放数据用户参与的实践经验显示,政府开放数据用户参与的价值定位,实质上是政府运用公权力对开放数据用户参与赋予公共意义的过程。英美新政府在开放数据改革之初,根据本国政府的施政目标,以法律法规、国家顶层设计和国家级公共政策等权威性方式,对用户参与政府开放数据的价值作了明确定位。目前,我国还缺乏对政府开放数据用户参与价值的合法性定位,缺乏上位法和制度政策保障,导致政府开放数据用户参与地方实践的龃龉不前。鉴于此,结合我国现阶段政府开放数据的政策要求和实践状况,国家应尽快将政府开放数据用户参与的价值定位到助益民生服务和创造数字经济价值上来。同时,随着政府开放数据的问题转向、信息数字技术革新、公众政治参与能力等的变化,政府对开放数据用户参与的价值描述还需有阶段性调整。

5.2 健全政府开放数据用户参与的组织架构

目前,我国负责政府开发数据的机构主要包括国家工业与信息化部、各级地方政府及信息主管部门,但专门针对政府开放数据用户参与的组织机构还未真正建立。从这个角度来讲,我国政府开放数据用户参与的组织架构亟待健全。从英美新三国的实践经验看,我国应加大中央政府对地方政府开展参与式数字治理的赋权,通过纵向行政权力层次,在既有的政府开放数据组织结构基础上,在省市县等地方政府层级增设开放数据管理和服务部门,在组织功能上实现不同用户参与政府开放数据。从政府横向部门的职能分工看,地方政府应根据用户参与开放数据的需求,补充政策研究、财政保障、数据管理、研发和后勤服务等线上线下机构组织。

5.3 明晰参与政府开放数据的主体及其权责

数字治理是国家现代化进程中,政府治理改革的重要表现。其中,政府吸纳用户参与开放数据构成数字治理改革的核心。多中心治理理论的命题也指出,以政府为核心的多元主体是现代治理得以良好运转的保障,明晰政府开放数据参与"谁是主体""权责边界为何"的重要性则自不必言。从英美新政府的实践经验看,三国政府是从广义视角界定政府开放数据用户的范围,将政府部门及附属机构、数据公司、高校、科研机构、各类社会组织和公众都认定为参与政府开放数据的用户群。然而,我国政府开放数据实践起步相对滞后,针对目前国家关于政府开放数据的政策体系尚不成熟、地方政府开放数据平台初步投运、各类用户参与政府开放数据的动力和能力差异大等现实,我国直接借鉴英美新政府对参与开放数据用户范围的界定方式,难免会造成用户参与秩序的混乱。因此,应从狭义视角,明确界定参与开放数据的核心用户,即政府及职能部门、企业、科研机构和公众。此外,应尽快围绕"政－企－研－民"用户群,制定公共政策,逐步将四者的权责范畴具体化。

5.4 完善政府开放数据用户参与的制度保障体系

英美新政府开放数据用户参与的实践经验表明,建立并不断完善保障性制度体系是促进用户参与政府开放数据的关键,而我国关于政府开放数据用户参与的法规和制度建设还较欠缺。鉴于此,我国应首先着

眼于用户隐私权利的基础法规建设,从平衡控权的思路出发,用完备的基础法规作为用户参与政府开放数据权利兜底的有力保障,破解用户参与动力不足的难题。与此同时,中央政府应尽快形成能够与政府开放数据顶层设计相衔接的用户参与政策,从宏观规划的角度,明确地方政府在开放数据用户参与方面的具体任务清单与考核问责办法,这类权威性政策的颁发,能够对用户参与形成一种公共承诺。此外,对于地方政府而言,也应逐渐完善用户参与政府开放数据的公共财政、线上平台投入运营、数据科学管理、人力资源配备、部门协同的管理监测、项目制合作机制等更加具体的制度条例。

5.5 构建供需双侧的政府开放数据用户参与实现机制

政府开放数据用户参与实现机制设计有国别差异,新加坡政府从需求和供给双侧共同施策,主导用户参与政府开发数据的实践经验,表现出亚洲国家的家长式政府特征,也给中国带来重要启发。一方面,政府既要从用户的参与能力扶持和能力匹配的角度,通过项目制活动和线上线下培训计划,孵化核心用户(尤其是社会边缘群体)的数据参与认知、利用数据的技能,避免政府数据开放引发的"马太效应"和社会公正问题;另一方面,政府也须强化自调适性,适当采用行政外包和购买服务等工具,从政府开放数据平台的用户参与功能入手,提高政府内部对开放数据用户参与管理的专业化程度。为破除地方部门保护主义造成的数据权力垄断和低效协作问题,可构建由上级部门监管、地方一把手负责的协同网络,以实现对政府开放数据用户参与职能部门失责避责的实时监测和追责。同时,还须持续优化政府开放数据职能部门工作人员的数据服务胜任力,在形式丰富的国家公务员干部培训中,增加数字治理、政府开放数据、政民网络交互等理论与实践课程。

参考文献:

[1] 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知[EB/OL]. [2020-08-16]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/.

[2] 工业和信息化部关于印发大数据产业发展规划(2016-2020年)的通知[EB/OL]. [2020-08-16]. http://www.cac.gov.cn/2017-01/17/c_1120330820.htm.

[3] 国家发改委办公厅关于组织实施促进大数据发展重大工程的通知[EB/OL]. [2021-01-03]. http://bigdata.sic.gov.cn/News/510/6456.htm.

[4] 郑磊. 什么要开放政府数据,如何开放?[EB/OL]. [2020-08-25]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1368311.

[5] 复旦大学,国家信息中心.《2019中国地方政府数据开放报告》[R/OL]. [2020-08-27]. https://wenhui.whb.cn/third/baidu/201905/27/265875.html.

[6] 翁列恩,李幼芸. 政务大数据的开放与共享:条件、障碍与基本准则研究[J]. 经济社会体制比较,2016(2):113-122.

[7] 3rd edition open data barometer[EB/OL]. [2020-09-09]. https://opendatabarometer.org/.

[8] WIJNHOVEN F, EHRENHARD M, KUHN J. Open government objectives and participation motivations[J]. Government information quarterly,2015,1(32):30-42.

[9] 徐慧娜,郑磊,PARDO T. 国外政府数据开放研究综述:公共管理的视角[J]. 电子政务,2013(6):2-7.

[10] WILSON C. The socialization of civic participation norms in government?: assessing the effect of the open government partnership on countries' e-participation[J]. Government information quarterly,2020,23(4):1-8.

[11] 张涵,王忠. 国外政府开放数据的比较研究[J]. 情报杂志,2015,34(8):142-146.

[12] 周文泓. 加拿大联邦政府开放数据分析及其对我国的启示[J]. 图书情报知识,2015(2):106-114.

[13] SIVARAJAH U, WEERAKKODY V, WALLER P, et al. The role of e-participation and open data in evidence-based policy decision making in local government[J]. Journal of organizational computing and electronic commerce,2016,3:64-79.

[14] 吴湛微,禹卫华. 大数据如何改善社会治理:国外"大数据社会福祉"运动的案例分析和借鉴[J]. 中国行政管理,2016(1):118-121.

[15] 陈美. 面向增值利用的政府开放数据平台顶层设计研究[J]. 图书馆,2019(8):23-28.

[16] 孟小峰. 破解数据垄断的几种治理模式研究[J]. 人民论坛,2020(27):58-61.

[17] 武琳,伍诗瑜. 欧洲开放政府数据合作模式与实现——跨地区共建共享典范[J]. 情报资料工作,2017(4):75-80.

[18] Pioneer of the World Wide Web to advise the government on using data[EB/OL]. [2020-09-15]. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091003084758/cabinetoffice.gov.uk/newsroom/news_releases/2009/090610_web.aspx.

[19] Transparency and open government memorandum for the heads of executive departments and agencies[EB/OL]. [2020-09-04]. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transpar-encyand Open Government.

[20] Presidential memorandum——building a 21st century digital government[EB/OL]. [2021-02-23]. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/23/presidential-memorandum-building-21st-century-digital-government.

[21] Smart nation and digital government office, initiatives [EB/OL]. [2020-09-20]. https://www.smartnation.sg/.

[22] Intelligent nation 2015 master plan[EB/OL]. [2020-07-11].

https://data. gov. sg/.
[23] Communities and local government group historic spending data [EB/OL]. [2020-09-30]. https://data. gov. uk/dataset/1848c4ae-950f-49c9-9ac9-0e032770340b/communities-and-local-government-group-historic-spending-data.
[24] Open data in the United States[EB/OL]. [2020-10-10]. https://www. data. gov/open-gov/.
[25] Data. gov. sg[EB/OL]. [2021-03-18]. https://data. gov. sg/about us.
[26] Power of information taskforce report[EB/OL]. [2020-11-19]. http://webarchive. National archives. gov. uk/20100413152047/.
[27] Data strategy board update[EB/OL]. [2021-02-15]. https://www. gov. uk/data-strategy-board.
[28] UK open government national action plan 2016-18[EB/OL]. [2021-02-12]. https://www. gov. uk/government/publications/uk-open-government-national-action-plan-2016-18/uk-open-government-national-action-plan-2016-18.
[29] Open government national action plan 2019-21(nap)[EB/OL]. [2021-02-28]. https://www. gov. uk/government/collections/open-government.
[30] Transparency board minutes-2nd March 2011[EB/OL]. [2020-12-05]. http://data. gov. uk/blog/transparency-board-minutes-2nd-march-2011.
[31] Guidance to departments on developing the UK national information infrastructure[EB/OL]. [2020-12-10]. http://data. gov. uk/sites/default/files/.
[32] Open data white paper unleasing the potential[EB/OL]. [2020-08-20]. https://www. data. gov/open-gov/.
[33] GANAPATIA S, REDDICK C. Open e-government in U. S. State governments: survey evidence from chief information officers[J]. Government information quarterly, 2012, 29(2): 115-122.
[34] ERIC T K, LIM I, WEBER. In search of the total learning experience: a case study of singapore's e-inclusive society[J]. Journal of information & knowledge management, 2004(3): 233-243.
[35] HUANG R. Singapore govt tweaks standardized ICT direction[EB/OL]. [2021-02-24]. https://www. zdnet. com/article/singapore-govt-tweaks-standardized-ict-direction/.

Experience and Enlightenment of Open Government Data Users Participation in UK, US and Singapore

Dai Jiaxin
School of Public Affairs & Law, Southwest Jiaotong University, Chengdu 610031

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper aims to explore international experience and Chinese path of government open data users participation, by choosing typical cases in UK, US and Singapore. [**Method/process**] This paper based on the statistical data of the third open data barometer, using the methods of policy text analysis and case study. This paper systematically sorted out the value orientation, main users and responsibilities, implementation mechanism of open government data users participation in the UK, US and Singapore, and further solves key logical links of open government data users participation, such as why, who and how to participate. [**Result/conclusion**] The results showed that open government data users participation has formed the basic modes of "supply oriented" "balanced control" and "supply-demand adaptation". The development of open government data users participation in China should focus on forming the stage values which are improving public service and creating digital economy incomes. In addition, governments ought to optimize organizational structure, to clarify the participants and their rights and responsibilities, to improve security system, and to construct the participation realization mechanism of both supply and demand sides.

Keywords: open government data users participation multiple cases study digital governance